VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 96)
z dnia 23 kwietnia 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 96)

23 kwietnia 2014 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 29/13, K 28/13, P 33/13, K 38/13, P 19/13, SK 17/13.

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselski projekt uchwały w sprawie powołania komisji śledczej do zbadania nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych na zakup sprzętu i usług teleinformatycznych przez Centrum Projektów Informatycznych byłego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Komendy Głównej Policji w latach 2007–2010 na kwotę ponad 2 mld zł oraz przy zamówieniach publicznych na obsługę prezydencji Polski w Unii Europejskiej na kwotę 34 mln zł, wykonanie projektów informatycznych dla Głównego Urzędu Statystycznego na kwotę 6 mln zł i na Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Warszawie na kwotę 24 mln zł oraz zamówieniach publicznych realizowanych przez CAM Media SA z siedzibą w Warszawie.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik, Magda Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postepowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS, **Wojciech Miller** – legislator z Biura Legislacyjnego oraz **Wojciech Brzozowski, Dorota Lis-Staranowicz, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Wojciech Odrowąż-Sypniewski, Krzysztof Oplustil, Agnieszka Tomaszewska** – specjaliści z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Przepraszam za opóźnienie, ale ono spowodowane było tym, że prezydium Komisji spotkało się z szefostwem Kancelarii Sejmu. Spotkanie to poświęcone było omówieniu pracy Komisji Ustawodawczej. Czy do przedstawionego porządku dziennego są jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę. Dlaczego mamy taką kolejność rozpatrywanych punktów?

Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:

Taka kolejność jest uzgodniona z wnioskodawcami.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jeżeli tak, to dobrze. Wobec tego stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty. Przystępujemy do rozpatrzenia pierwszej sprawy. Sprawa o sygn. akt P 29/13, pan poseł Ryszard Kalisz. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 29/13 dotyczy pytania prawnego Sądu Rejonowego Katowice – Wschód, czy art. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ustawy z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest zgodny z art. 2 Konstytucji w związku z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Propozycja Biura Analiz Sejmowych jest taka, aby wskazać, że art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie narusza nakazu odpowiedniej vacatio legis, a przez to jest zgodny z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 88 ust. 2 Konstytucji.

Zmiana Kodeksu karnego dotyczyła części szczególnej w zakresie przepisów dotyczących stosunków pracy. Przepis art. 218 § 1a Kodeksu karnego został w 2010 r. uchwalony w brzmieniu: „Kto, wykonując czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, złośliwie lub uporczywie narusza prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2".

Pytanie prawne zostało sformułowane na kanwie sprawy toczącej się przed sądem pytającym, w której oskarżonemu zarzucono popełnienie 61 czynów kwalifikowanych z art. 218 § 1 k.k., polegających na naruszaniu praw pracowniczych, w związku z brakiem odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Przepis stanowiący podstawę oskarżenia utracił moc obowiązującą 30 maja 2012 r. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne. Pytanie prawne, aby mogło skutecznie zainicjować kontrolę konkretną, musi spełniać łącznie trzy przesłanki, o których doskonale wiemy. W niniejszej sprawie pytanie prawne zostało wniesione przez sąd, który określił przedmiot kontroli, wskazując go jako podstawę rozstrzygnięcia w sprawie przed nim zawisłej. Sąd sformułował zarzut niekonstytucyjności i poparł go wywodem argumentacyjnym. W pytaniu prawnym uzasadnił konieczność wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego.

Pewne wątpliwości Sejmu nasuwa to, czy w świetle podniesionych zarzutów konstytucyjnych art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie Kodeksu karnego jest prawidłowo obranym przedmiotem kontroli. Istota zastrzeżeń sądu pytającego wiąże się bowiem z niezachowaniem przez ustawodawcę odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Ponadto Sejm pragnie zwrócić uwagę na argument podnoszony przez sąd pytający, który wskazuje na abstrakcyjny charakter pytania prawnego. Tu od razu zastrzegamy, że art. 193 Konstytucji, który wskazuje kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, stwierdza, iż pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego nie może być abstrakcyjne, musi być konkretne i mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem.

Oceniając konstytucyjność zaskarżonej normy prawnej, nie można pominąć następującej okoliczności. W stanie faktycznym sprawy leżącej u podstaw pytania prawnego, oskarżony faktycznie uchylał się od obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne pracowników. Składki mają charakter przymusowy i są ustalane jednostronnie. Należne składki na ubezpieczenie – opłacone w prawidłowej wysokości – nie podlegają zwrotowi. W doktrynie prawa i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego obecny jest pogląd, w myśl którego składki na ubezpieczenie społeczne w części finansowanej przez płatnika wykazują wszystkie cechy innej niż podatek daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Są to świadczenia pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, powszechne, nakładane władczo. Wymaga podkreślenia, odnoszę się już do zarzutu dotyczącego *vacatio legis*, że ważnym interesem państwa, przemawiającym za odstąpieniem od standardowej, 14-dniowej *vacatio legis*, może być konieczność terminowego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Przypomnę, że wcześniej był wyrok Trybunału Konstytucyjnego, Senat zaproponował projekt ustawy, termin na unormowanie tej kwestii się kończył, a w tej chwili zaskarżana jest uchwalona ustawa. Usprawiedliwione więc jest skrócenie okresu spoczywania z uwagi na obowiązek dostosowania prawa do wymogów konstytucyjnych wskazanych w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. W badanej sprawie taka okoliczność bezsprzecznie zachodzi. Zastosowany przez Sejm sposób oznaczenia datą dzienną momentu wejścia w życie ustawy o zmianie Kodeksu karnego pozwolił na planowane wykonanie wcześniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W odniesieniu do zarzutów niezgodności regulacji ze związkowo powołanym art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, Sejm uważa, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 88 ust. 1 Konstytucji. Wynikający z tego wzorca kontroli warunek ogłoszenia we właściwy sposób jest spełniony wówczas, gdy akt zostanie opublikowany w odpowiednim dzien-

niku urzędowym przed datą wejścia w życie ustawy. W analizowanej sprawie, ustawa o zmianie Kodeksu karnego została ogłoszona 30 maja 2012 r., zaś weszła w życie 31 maja 2012 r., a więc opublikowanie w Dzienniku Ustaw poprzedziło jej obowiązywanie. W opinii Sejmu, zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 88 ust. 2 Konstytucji.

Sejm wnosi o to, aby uznać, że art. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ustawy z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie narusza nakazu odpowiedniej vacatio legis, a przez to jest zgodny z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 88 ust. 2 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub jakieś uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Panie przewodniczący, chcę jeszcze poinformować członków Komisji, że w sprawie dotyczącej akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących, którą przedstawiałem na posiedzeniu Komisji w dniu 20 marca, dostałem już około 400 listów od pracowników popierających moje stanowisko wyrażone w toku dyskusji oraz podkreślających, że jesteśmy ich ostatnią deską ratunku. Listy są do wglądu w moim biurze poselskim, mogę je też dostarczyć do sekretariatu Komisji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy Komisja podjęła już stanowisko w tej sprawie?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Tak. Stanowisko jest takie, że Sejm umywa ręce, tak bym je określił.

Poseł Iwona Arent (PiS):

Do tego, co powiedział pan poseł Kalisz chcę dodać, że to dotyczy nie tylko akcji spółek energetycznych, ale także wszystkich spółek pracowniczych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pozwolę się zwrócić do pana posła Kalisza, skoro jest kontakt ze związkowcami, z pracownikami …

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Ja tylko dostaję listy, nie mam osobistego kontaktu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Kontakt może mieć różną formę. Proszę więc o przedstawienie, że istnieje różnica między ustawą i rozporządzeniem. Ustawa została uchwalona w momencie, kiedy został przyjęty pewien proces konsolidacji przedsiębiorstw energetycznych. Aby pracownicy nie stracili na konsolidacji, przyjęto takie rozwiązanie, że akcje będą w odpowiedni sposób przeliczane. W stanowisku, które zostało przedstawione na posiedzeniu Komisji, zarówno ekspert, jak i pan poseł w pewnym momencie nawiązał w dyskusji z panem profesorem, że trudno wnosić zastrzeżenia do ustawy, dlatego że tam został wskazany pewien kierunek, natomiast rozwiązania konkretne zostały wskazane w rozporządzeniu. To na skutek tych rozwiązań doszło do takiej sytuacji, że akcje przedsiębiorstw skonsolidowanych były o mniejszej wartości niż akcje przedsiębiorstw konsolidowanych. W związku z tym Komisja przyjęła stanowisko, które – mam nadzieję – pan poseł przekaże Trybunałowi Konstytucyjnemu, bo zobowiązał się do tego. Chyba że pod wpływem otrzymanych listów pan poseł zmieni zdanie.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Panie przewodniczący, kwestie rozporządzenia i ustawy mają niewielkie znaczenie dla autorów tych listów, dla tych ludzi najważniejszy jest fakt, że redukcja była jednostronna, to znaczy, że w większym stopniu ograniczono wartość akcji pracowniczych niż Skarbu Państwa. Krótko mówiąc, Skarb Państwa sobie nie zabrał, zabrał pracownikom, a obiecano im, że dla wszystkich będzie równo. I o to chodzi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Podzielam ten pogląd i dlatego proszę o przedstawienie tego stanowiska na posiedzeniu Trybunału, a więc niejako proszę rozszerzyć przedstawiane stanowisko. Posłowie nie przedstawiają stanowiska Sejmu w sprawie rozporządzeń, dlatego że to nie leży w zakresie naszych kompetencji, ale tym razem, myślę, że możemy sobie na to pozwolić, tym bardziej że jest usprawiedliwienie na to w stanowisku i w dyskusji, jaka się odbyła na posiedzeniu Komisji. A jest to okazja, aby wskazać, że Sejm nie jest tym najgorszym organem władzy w Polsce. Wydaje mi się, że skorzystać z takiej okazji należy, bo w tym przypadku tak jest. Z treści dyskusji wynikało, i to jest pogląd zbieżny z pana posła poglądem, że posłowie nie podzielają rozwiązań zawartych w rozporządzeniu.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Sprawa o sygn. akt K 28/13. Jest to sprawa, którą ja pozwolę sobie zreferować.

Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek o stwierdzenie, że art. 49 § 1 ustawy – Kodeks wykroczeń jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Art. 49 § 1 Kodeksu wykroczeń mówi: „Kto w miejscu publicznym demonstracyjnie okazuje lekceważenie Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom, podlega karze aresztu albo grzywny”.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że ten przepis jest niezgodny przede wszystkim z art. 54 ust. 1 Konstytucji, a więc z przepisem gwarantującym wolność słowa każdemu obywatelowi państwa polskiego.

Jest propozycja Biura Analiz Sejmowych zawarta w projekcie stanowiska, aby uznać, że ten przepis jest zgodny z przywołanymi wzorcami konstytucji. Ja to stanowisko podzielam. Uważam, że w Kodeksie karnym istnieją przepisy, które chronią zarówno Rzeczypospolitą Polską, jak i Prezydenta RP. Ten przepis dotyczy Kodeksu wykroczeń i dotyczy przypadków, można powiedzieć, takiej lżejszej wagi. W przepisach karnych mowa jest o znieważaniu, tutaj mówi się o lekceważeniu.

Rzecznik Praw Obywatelskich przytacza wiele wątpliwości, począwszy od wątpliwości semantycznych dotyczących znaczenia słów „lekceważenie” i „znieważanie”, skończywszy na kontestowaniu znaczenia słowa „naród”. Wydaje się, że rozważania Rzecznika Praw Obywatelskich nie są warte wsparcia. Wolność słowa jest prawem podstawowym, jest prawem zasadniczym, jednakże niewielkie ograniczenia, które wynikają z przepisów ustawy, jak w tym przypadku, wydaje się, że są właściwe i są potrzebne dla ochrony tych wartości, o których w tych przepisach się mówi, w których jest penalizacja ich naruszenia.

Czy są pytania lub uwagi w tej sprawie? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że stanowisko Komisja przyjęła jednogłośnie. Chcę reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym, jeżeli sprawa będzie rozpatrywana.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Tak na marginesie, panie przewodniczący, szanowni państwo, tego rodzaju stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich to kompromitacja urzędu. Ta osoba powinna podać się do dymisji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie miałem okazji do rozmowy na ten temat, natomiast po zapoznaniu się z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, uważam, że on jest wysoce bulwersujący. Wprawdzie rzecznik podchodzi do problemu z takiego jurydycznego punktu widzenia, mówiąc o pewnej niespójności przepisów, mówiąc, że jest to przepis niepełny, ale generalnie rzecz ujmując, powołuje się na wolność słowa, sugerując, że wolność w tym zakresie jest w Polsce naruszana. Natomiast nic takiego się nie zdarza. A szczególnie my w naszym woje-

wództwie widzimy proces odwrotny. Naruszanie tych przepisów jest bardzo poważnym problemem. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym wyraża wątpliwości, czy można zdefiniować pojęcie „narodu polskiego" i czy ten naród można obrazić, w tym stanie rzeczy jest naprawdę zadziwiające.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, przepraszam, jeszcze muszę zapytać, czy są inne propozycje dotyczące reprezentanta Sejmu w omawianej sprawie o sygn. akt K 28/13? Nie słyszę. Dziękuję za udzieloną mi rekomendację.

Teraz już sprawa o sygn. akt P 33/13, pan poseł Eugeniusz Kłopotek. Jest to kontynuacja sprawy z poprzedniego posiedzenia, sprawy bardzo trudnej, w której są liczne wątpliwości. Bardzo proszę, panie pośle, Komisja prosiła pana, aby pan jeszcze raz sprawę przeanalizował i spróbował podpowiedzieć Komisji jakieś rozwiązanie.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Przypomnę w skrócie, o co chodzi. Ustawa nowelizująca z 7 grudnia 2012 r. wprowadziła spore zamieszanie. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się, myśmy podejmowali już nowe decyzje, ale wracam do sedna sprawy. Żona opiekowała się i opiekuje się nadal niepełnosprawnym mężem. Do 31 grudnia 2012 r. otrzymywała z tego tytułu świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 520 zł. Osoby sprawujące opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem do 31 grudnia 2012 r. obok 520 zł świadczenia pielęgnacyjnego otrzymywały decyzją Rady Ministrów dodatkowe 100 zł dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego. Po zmianach i wejściu w życie nowej ustawy od 1 stycznia 2013 r. osoby sprawujące opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem do 30 czerwca otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 520 zł i znowu dodatkowo 100 zł, ale tym razem nie na mocy decyzji Rady Ministrów, tylko na mocy ustawy. Zrobiono to, dlatego że kiedy w życie wchodziły nowe przepisy od 1 lipca 2013 r., wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosiła 620 zł ustawowo. Rząd z programu rządowego dołożył 200 zł i od 1 lipca świadczenie wynosiło 820 zł. Ta pani, żona opiekująca się niepełnosprawnym mężem, którego niepełnosprawność nie powstała w okresie dzieciństwa, czyli do 18. lub 25. roku życia, uważa, że skoro z uwagi na dochodowość w rodzinie ona traci od 1 lipca prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, ale żeby nie było nagłej utraty dochodów w pierwszym półroczu 2013 r. nadal otrzymywała świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 520 zł, tym bardziej że ten ekstra dodatek w wysokości 100 złotych wprowadziliśmy w ustawie, nie rozporządzeniem Rady Ministrów, to ona też powinna mieć prawo do tego dodatku. Sąd podjął wątpliwość i stąd pytanie prawne.

Jak państwo pamiętają, na poprzednim posiedzeniu nie potrafiliśmy rozstrzygnąć tej kwestii. Ja pomyślałem, co nie jest zgodne ze stanowiskiem przygotowanym przez Biuro Analiz Sejmowych, że skoro przez sześć miesięcy 2013 r. na mocy ustawy dokładamy 100 zł do świadczenia pielęgnacyjnego, to skoro ta pani przez te pół roku ma prawo do tego świadczenia pielęgnacyjnego, to chyba nie ma co kopii kruszyć i po 100 zł należy dołożyć za okres tych sześciu miesięcy. Takie jest moje zdanie na dzisiaj.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli na niezgodność?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Tak, ja uważam, że ten przepis jest niezgodny z powołanymi wzorcami konstytucji. Poszedłbym w tym kierunku, że skoro ustawą daliśmy 100 zł, to dla świętej zgody powinniśmy dołożyć również tym osobom, które tracą od 1 lipca świadczenie, jeśli uzyskują dochód w rodzinie przekraczający 623 zł. Tak mi się wydaje na dzisiaj, bo trzeba podjąć jakąś decyzję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, my nie oceniamy tego pod względem merytorycznym. Czyli ten przepis jest niezgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Głównie chodzi o art. 32 i zasadę równości wobec prawa.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę pamiętać, że głównym artykułem jest art. 2 Konstytucji, czyli zasada zaufania do państwa prawa w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Popieram to, co pan poseł Kłopotek powiedział. Art. 32 Konstytucji mówi o równości wobec prawa. Szukając uzasadnienia, czy prawo traktuje równo ludzi, szukamy cech wspólnych. Wydaje mi się, że należałoby jako cechę wspólną wskazać to, iż osoby te rezygnują z pracy i opiekują się osobą niepełnosprawną. Różnicą, która miałaby decydować o tym, że stanowisko Sejmu było na zgodność, było to, że osoby niepełnosprawne stały się niepełnosprawne przed 18. czy 25. rokiem życia. Wydaje się, że istotniejszą cechą jest to, że wszystkie te osoby opiekują się osobami niepełnosprawnymi i muszą zrezygnować z pracy. Więc jeżeli to dotyczy wszystkich w tej samej sytuacji, to nie możemy dyskryminować tych osób, które opiekują się niepełnosprawnymi, którzy nabyli niepełnosprawność po uzyskaniu pełnoletności. Wydaje się, że w tym przypadku art. 32 Konstytucji jest naruszony.

Specjalista z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę przed podjęciem decyzji w sprawie projektu stanowiska przypomnieć, że dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego to świadczenie uregulowane w sposób niejako *pro futuro*. Jego wcześniej nie było w systemie zabezpieczenia społecznego. Wprowadzenie tego specjalnego dodatku było podyktowane tym, że od 1 stycznia 2012 r. jedynie ojciec, matka czy opiekun prawny dziecka niepełnosprawnego był uprawniony do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego z pomocy rządowej. W momencie, kiedy przyjmowano zmianę ustawy o świadczeniach rodzinnych z 7 grudnia 2012 r. nie było pewności, czy ten program rządowy będzie kontynuowany. Z tego względu w okresie przejściowym wprowadzono dodatek w wysokości 100 zł do świadczenia pielęgnacyjnego, ograniczając jednocześnie krąg podmiotów uprawnionych do tego dodatku do osób, którym wcześniej przysługiwał dodatek z programu rządowego. Z tego względu wskazujemy, że cechą relewantną nie jest bycie opiekunem osoby niepełnosprawnej, tylko nabycie świadczenia pielęgnacyjnego po 1 stycznia 2013 r., czyli opieka nad osobą niepełnosprawną, która nabyła niepełnosprawność poniżej 18. bądź 25. roku życia.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

W tym momencie abstrahuję od tego, czy kryterium dochodowe jest konstytucyjne czy niekonstytucyjne, bo za chwilę podyskutujemy i na ten temat, ale powiem tak: gdyby kryterium dochodowe obowiązywało od 1 stycznia 2013 r., a nie od 1 lipca, to prawdopodobnie przychyliłbym się do tego stanowiska. Jednak daliśmy półroczny okres przejściowy również tym, którzy od 1 lipca tracili prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na wysokość dochodów. Mało tego, tym razem wprowadziliśmy ten dodatek ustawą, nie programem rządowym, stąd moja skłonność, żeby uznać, że ta kobieta ma rację.

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Jeśli mogę się odnieść do tego, co pan poseł powiedział, to trzeba jeszcze zwrócić uwagę na to, że dodatek do świadczenia obowiązujący w pierwszym półroczu 2013 r. wcześniej nie przysługiwał stronie postępowania, co stało się podstawą do sformułowania pytania prawnego. Ponadto trzeba mieć na uwadze i to, że to jest świadczenie, które zostało przyjęte w ramach względnej swobody ustawodawcy związanej z określaniem zakresu i poziomu świadczeń skierowanych względem rodzin, które pozostają w niedostatku.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Mnie się wydaje, że w tym przypadku spór dotyczy tego, co jest cechą relewantną. Czy to, o czym mówi pani mecenas, czy to, o czym ja mówię. Wiemy, że ustawodawca podzielił opiekunów osób niepełnosprawnych na rodziców i opiekunów dzieci oraz na opiekunów pozostałych osób niepełnosprawnych. Mamy jeden protest w Sejmie zakończony, ale przed Sejmem protestują opiekunowie osób niepełnosprawnych dorosłych. Oni podnoszą, że ich się różnicuje i to jest niekonstytucyjne, bo oni tak samo zajmują się osobami niepełnosprawnymi, i tak samo muszą zrezygnować z pracy. Może jeszcze inaczej

powiem. Pozostawiając kryterium dochodowe na boku, należałoby przede wszystkim ustalić, co jest cechą relewantną w tym przypadku.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska zaproponowanego przez Biuro Analiz Sejmowych, czyli za uznaniem, że art. 12 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego osobom uprawnionym do tego świadczenia na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2012 r. uzależnia od tego, aby niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia przez nią 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Stwierdzam, że Komisja nie podzieliła propozycji zawartej w projekcie stanowiska BAS przy braku głosów za, 13 głosach przeciwnych i 8 wstrzymujących się.

Dziękuję BAS za wykonana pracę i za przedstawienie argumentów na dwóch posiedzeniach Komisji. Dziękuję za rzeczową dyskusje, dziękuję też pani poseł za wyrażone stanowisko i podniesienie kwestii cechy relewantnej. Pozostaje jeszcze kwestia reprezentacji. Jednak ostateczne stanowisko podejmie pani marszałek.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ja jestem gotów bronić tego nowego stanowiska.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Gdyby jednak ostateczne stanowisko Sejmu było inne niż opinia Komisji, to proponuję, żeby pan poseł się z nim zapoznał i wtedy podjął decyzję, czy chce reprezentować Sejm, czy mamy wskazać kogoś innego.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie przewodniczący, jeżeli ostateczne stanowisko Marszałka Sejmu podzieli opinię Komisji Ustawodawczej, to chcę reprezentować Sejm w Trybunale. Natomiast jeżeli jej nie podzieli, to proszę o zmianę reprezentanta Sejmu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

No to mamy jasność. Panie wiceprzewodniczący, proszę o zastanowienie się nad tym problemem i wskazanie ewentualnie osoby, która reprezentowałaby Sejm, gdyby pani marszałek nie podzieliła stanowiska Komisji. A przecież może być jeszcze jakieś trzecie wyjście.

Czy w tej sprawie są może jeszcze jakieś pytania lub wnioski? Nie słyszę.

Wobec tego przechodzimy do kolejnej sprawy o sygn. K 38/13. Ponownie pan poseł Eugeniusz Kłopotek.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Nie ukrywam, to wyjątkowo trudna sprawa. Mamy w tej sprawie do czynienia z tą drugą grupą opiekunów. Jest to skarga wniesiona przez grupę posłów do Trybunału Konstytucyjnego i tak naprawdę dotyczy wprowadzenia progu dochodowego.

Przypomnę, że na mocy zmienionej ustawy od 1 lipca 2013 r. próg dochodowy wynosi 623 zł. Opiekunowie osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18. bądź 25. roku życia, jeżeli dochód na osobę w rodzinie wynosi powyżej 623 zł, tracą prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zwracam uwagę, że jest to bardzo szeroko rozbudowana rodzina, bo bierze się pod uwagę zarówno osoby zobowiązane do alimentacji, będące w rodzinie opiekuna, jak i również w rodzinie osoby niepełnosprawnej, bo to mogą być dwie różne rodziny. Sumuje się dochód wszystkich tych osób, dzieli przez liczbę osób i jeśli wychodzi, że dochód wynosi powyżej 623 zł, to opiekun nie ma prawa do zasiłku pielęgnacyjnego. Jeżeli dochód wynosi poniżej, to uzyskuje prawo do zasiłku w wysokości 520 zł.

Propozycja BAS w swej argumentacji idzie w tym kierunku, że zakwestionowane przepisy są zgodne zarówno z art. 2, jak i z art. 32 w związku z art. 62 Konstytucji. Jako podstawę przyjmujemy art. 32 ust. 1 Konstytucji, czyli zasadę równości wobec prawa.

BAS podkreśla, i słusznie podkreśla, że na ogół, nie zawsze, ale najczęściej jest tak, że jeżeli niepełnosprawność powstała po ukończeniu 18. bądź 25. roku życia, to w większości przypadków osoba niepełnosprawna ma dochód z tytułu renty bądź emerytury. Jeżeli niepełnosprawność powstała w dzieciństwie, wtedy to dziecko, które później jest osobą dorosłą, takiego dochodu nie ma. W związku z tym uważamy, że takie zróżnicowanie jest słuszne. I na pierwszy rzut oka można się zgodzić z przedstawionym stanowiskiem. Jednak pojawia się wątpliwość. W sytuacji, kiedy niepełnosprawność powstaje w dzieciństwie, czyli przed ukończeniem 18. bądź 25. roku życia, nie bierze się pod uwagę w ogóle dochodowości rodziny. A przecież może tak być, że to dziecko niepełnosprawne – czego nikomu nie życzymy – może żyć w bardzo zamożnej rodzinie. I mimo to należy się świadczenie pielęgnacyjne, które za chwilę osiągnie wysokość 1300 złotych netto po ostatnich naszych decyzjach. Natomiast bardzo często bywa tak, że jeżeli niepełnosprawność powstała po 18. bądź 25. roku życia i nawet jeśli ten ktoś ma skromną rentę – 600, 700 a czasami 500 zł, bo i takie są – to po dołożeniu 520 zł świadczenia opiekuńczego nadal jest to mniej niż świadczenie pielęgnacyjne w sytuacji niepełnosprawnego dziecka. I taka jest moja wątpliwość. Tyle na początek.

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przygotowując projekt stanowiska Sejmu w tej sprawie, Biuro Analiz Sejmowych wyszło od stwierdzenia, jakie było *ratio legis* ustawy o świadczeniach rodzinnych, w której to ustawie ustawa zmieniająca pomieściła kontestowane przez wnioskodawców przepisy. Jest to przede wszystkim kryterium wieku, w którym osoba niepełnosprawna nabyła niepełnosprawność, jako przesłanka do nabycia świadczenia pielęgnacyjnego, a po drugie, dla drugiego kręgu podmiotów kryterium dochodowe, które limituje dostępność do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Trzeba podkreślić, że *ratio legis* ustawy o świadczeniach rodzinnych to stworzenie systemu zabezpieczenia rodzin na wypadek ryzyka socjalnego, czyli możliwość tak zwanego niedostatku dochodu bądź wzmożonych wydatków związanych ze zwiększonymi potrzebami pielęgnacyjnymi ze względu na niepełnosprawność członka rodziny. Z drugiej strony *ratio legis* ustawy zmieniającej, tej z 7 grudnia 2012 r., odnosiło się przede wszystkim do stworzenia nowego systemu świadczeń rodzinnych dla opiekunów osób niepełnosprawnych w związku z tym, że dynamika wzrostu liczby osób pobierających te świadczenia rosła znacząco, co stanowiło obciążenie dla budżetu państwa. Trzeba zważyć bowiem, że realność świadczeń socjalnych zależy w dużej mierze od kondycji budżetu państwa. Z tego względu podjęto próbę racjonalizacji wydatkowania i kierowania tego strumienia pomocy finansowej tylko do osób, które realnie pozostają w niedostatku. Przy czym i tak te kryteria są względniejsze niż w przypadku pomocy społecznej. Pomoc społeczna ma zapewnić tylko minimum egzystencjalne, natomiast w przypadku ustawy o świadczeniach rodzinnych próg dochodowy jest wyższy niż minimum egzystencjalne.

Nawiązując do tego, o czym powiedział pan poseł Kłopotek, wyszliśmy z założenia, że osoby niepełnosprawne, które nabyły niepełnosprawność do 18. bądź 25. roku życia, nie mogły być włączone do systemu ubezpieczenia społecznego, bo nie wypracowały renty lub emerytury. Z tego też względu w ich przypadku zrezygnowano w ogóle z kryterium dochodowego. Natomiast w obrębie opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy są uprawnieni do specjalnego zasiłku opiekuńczego, wprowadzono kryterium dochodowe po to właśnie, aby wyodrębnić grupę opiekunów osób niepełnosprawnych i samych osób niepełnosprawnych, którzy pozostają w realnym niedostatku. Z tego względu przyjęto kryterium dochodowe, którego próg wynosi, tak jak w przypadku rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym, 623 zł na osobę w rodzinie.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Szeroko rozumianej.

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Tak, szeroko rozumianej. Taka była wola ustawodawcy, żeby w ten sposób ukształtować krąg podmiotów, których dochód liczy się do dochodu na osobę w rodzinie.

Z tego względu wyszliśmy z założenia, że mamy do czynienia z kryterium racjonalnym. Skądinąd Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 421/09 potwierdził kon-

stytucyjność, sensowność wprowadzania kryterium dochodowego warunkującego dostęp do świadczeń rodzinnych na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ustawodawca zdecydował się na znany już zabieg legislacyjny postawienia progu dochodowego limitującego dostępność do świadczeń, które mają zabezpieczyć rodzinę na wypadek aktualizacji ryzyka socjalnego, czyli pozostawania w niedostatku.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Szanowni państwo, szukamy cech wspólnych. Niewątpliwie w przypadku zarówno dzieci, jak i dorosłych, pierwszą wspólną cechą jest fakt, że istnieje niepełnosprawność. Drugą cechą wspólną jest to, że opiekun i w pierwszym, jak i w drugim przypadku musi zrezygnować z pracy, by się taką osoba niepełnosprawną opiekować. I teraz dochodzimy do sedna sprawy. Przy osobach niepełnosprawnych dorosłych wprowadziliśmy próg dochodowy i ja się z tym zgadzam, próg dochodowy powinien być wprowadzony. Ale w przypadku dzieci niepełnosprawnych nie wprowadziliśmy progu dochodowego. Powstaje więc pytanie: dlaczego nie? Moja wątpliwość bierze się stąd, że w przypadku dzieci niepełnosprawnych nie ma progu dochodowego. Czy to jest zgodne z konstytucją, z zasadą równości? Mam wątpliwości.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ja się tym razem nie zgodzę z panem posłem, bo nie zgadzam się z kryterium dochodowym. Powodem uchwalenia tej ustawy była zbyt duża liczba osób, które się o te świadczenia ubiegały, wobec możliwości naszego budżetu. Chcę jednak zwrócić uwagę na fakt, że powinno to być w jakiś inny sposób uregulowane. Państwo ma możliwości kontrolowania, czy te świadczenia są wypłacane właściwym osobom. Pracuję w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny i wiem, że rząd podnosił argument, że czasami to świadczenie uzyskiwały osoby, które nie powinny go otrzymywać z różnych względów, bo na przykład tak naprawdę nie opiekowały się tymi osobami niepełnosprawnymi. Wydaje mi się, że w tym przypadku funkcje kontrolne państwa powinny być uruchomione, a nie wprowadzone takie mocne ograniczenia w dostępie do świadczenia. Pani poseł tu podpowiedziała, że to jest powyżej minimum socjalnego. To prawda, ale chcę podkreślić, że zajmowanie się osobą niepełnosprawną to ogromny wysiłek. Często są to obłożnie chorzy rodzice, którzy wymagają opieki przez 24 godziny na dobę. Osoby, które rezygnują z pracy, które nie podejmują pracy, które zajmują się nimi, naprawdę się dla tych osób poświęcają. Wprowadziliśmy kryterium dochodowe w wysokości 623 zł, ale pomyślmy, czy za to da się wyżyć, czy przy takim dochodzie da się opiekować osobą niepełnosprawną?

Kolejny argument. Jeżeli nie będzie osób, które będą się zajmować osobami niepełnosprawnymi w domu, to rodzina zechce oddać taką niepełnosprawną osobę do domu pomocy społeczne. A ile wynosi tam koszt opieki? Podstawowy cel wprowadzenia tej ustawy, czyli ochrona budżetu państwa, nie do końca został osiągnięty, bo ktoś do tych domów pomocy społecznej musi dopłacić. Najczęściej są to samorządy, albo rodziny.

Podobnie jak w poprzednim przypadku skupiłabym się na tym, że wspólną cechą dla tych opiekunów jest to, że oni musieli zrezygnować z pracy zawodowej, by zajmować się osobą niepełnosprawną, poświęcając siebie. W tym przypadku uważam, zresztą trudno, żebym uważała inaczej, skoro się pod tym wnioskiem podpisałam, że wskazany przepis jest niezgodny z konstytucją.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Z art. 32 ust. 1 Konstytucji?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Tak.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Nawiązując do pierwszej części wypowiedzi pani poseł, powiem, że akceptuję kryterium dochodowe, ale nie w takiej wersji, jaka jest w tej ustawie.

Czy ci z państwa, którzy funkcjonowali w samorządach, w opiece społecznej, wyobrażają sobie zebranie zaświadczeń o dochodach wszystkich członków rodzin? A co, jeśli rodzina jest skłócona? A chodzi tu o rodziców, dzieci, dziadków, wnuki. To po prostu jest

nie do zrobienia. A jak nie będziesz miał wszystkich niezbędnych dokumentów, to nie dostaniesz świadczenia, nawet, gdyby dochód był poniżej progu dochodowego. Należy zebrać wszystkie dokumenty. Dlatego jestem za kryterium dochodowym, ale nie w tak szerokiej wersji. Brałbym pod uwagę dochód niepełnosprawnego i na tym koniec, bo opiekun już nie ma dochodu. Powtarzam kryterium dochodowe jest potrzebne, ale w tak szerokiej wersji niekiedy jest nie do zrealizowania, co dodatkowo pognębia tych ludzi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, czym innym jest kwestia merytorycznej oceny tej ustawy. Czy my się zgadzamy z takim rozwiązaniem, czy nie? Ale czym innym jest kwestia, czy rozwiązanie, które zostało przyjęte, bo można się z nim nie zgadzać, ale czy ono jest zgodne z przywołanymi wzorcami konstytucji? Czy takie rozwiązanie ustawodawca mógł zastosować?

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska zaproponowanego przez Biuro Analiz Sejmowych mówiącego o tym, że art. 16a ust. 2 oraz art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz w związku z art. 69 Konstytucji.

Stwierdzam, że Komisja odrzuciła to stanowisko przy braku głosów za, 9 przeciwnych i 9 wstrzymujących się. A więc w tej sprawie podobna sytuacja. To pani marszałek zdecyduje o treści stanowiska, które będzie przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu. Zapewne pan poseł również podejmie taką sama decyzję jak poprzednio.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Tak, panie przewodniczący. Jeśli pani marszałek podzieli opinię Komisji, to chcę reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym, natomiast jeśli jej nie podzieli, to rezygnuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Sprawa o sygn. akt P 19/13, pani poseł Beata Kempa.

Poseł Beata Kempa (SP):

Sprawa dotyczy pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszącego się do art. 26 i art. 27 ust. 1 ustawy – Prawo łowieckie w kilku zakresach: w zakresie, w jakim w skład obwodów łowieckich włącza nieruchomości prywatne wbrew woli ich właścicieli; w zakresie, w jakim podział na obwody łowieckie oraz zmiana granic tych obwodów dokonywana jest w drodze uchwały sejmiku województwa; w zakresie, w jakim podział na obwody łowieckie oraz zamiana granic tych obwodów dokonywana jest w procedurze pomijającej udział właścicieli nieruchomości prywatnych. To trzy podstawowe problemy, o które pyta NSA w kontekście ich zgodności z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji w związku z art. 31 ust 3 Konstytucji.

W stanowisku Sejmu wnosimy, że wskazane przepisy są zgodne z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. NSA ma wątpliwości, czyli ingerencja w prawo własności nieruchomości nie jest zbyt głęboka, zbyt drastyczna, nie ogranicza prawa swobodnego korzystania z nieruchomości. NSA podnosi, że jeśli bez zgody właściciela włącza się w obwód koła łowieckiego daną nieruchomość, to obniża to jej wartość. Pyta też, czy zostały uwzględnione te trzy elementy, których wymaga art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli przydatność, konieczność i proporcjonalność regulacji, przy tworzeniu ustawy, a konkretnie art. 26 ustawy – Prawo łowieckie. I wreszcie, jeśli chodzi o art. 27 ustawy, to zastrzeżenie jest takie, czy ustanawianie granic może być dokonywane w drodze aktu prawnego, jakim jest uchwała sejmiku województwa, a nie w drodze ustawy.

Co do tego ostatniego argumentu, to zgadzam się z przygotowanym stanowiskiem. Zresztą generalnie zgadzam się z zaproponowanym stanowiskiem. Uważam, że jest ono zasadne, dość szerokie i rozbudowane. Stwierdza się w nim, że o tym, iż nieruchomość prywatna wbrew woli właściciela może być włączona w skład obwodu łowieckiego mówi ustawa. Natomiast granice obwodów ustanawia się na podstawie uchwały sejmiku województwa, a uchwała sejmiku jest wydawana na podstawie ustawy o samorządzie, w tym przypadku samorządzie województwa. Więc ten argument, w naszej ocenie, jest nietrafiony.

Natomiast co do zasadniczej kwestii, czyli kwestii dotyczącej zgodności z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przypomnę, że art. 64 ust. 1 Konstytucji mówi: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia", a ust. 3 mówi: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności". W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie i my te orzeczenia przytaczamy w projekcie stanowiska. W analizie zgodności podnosimy – nie chcę mówić o wszystkich argumentach, bo zajęłoby to zbyt dużo czasu – ale w analizie zgodności podnosimy między innymi kwestię pojęcia gospodarki łowieckiej, kwestię pojęcia podstawowego jakim jest ochrona środowiska. Kluczowym artykułem jest tu art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdzie ochrona środowiska jest wymieniona *expressis verbis* jako przesłanka. Czyli zadania państwa w tym zakresie stanowią kluczową, nadrzędną rolę przy konstruowaniu przepisu, który ogranicza prawo do korzystania z nieruchomości w zakresie, o którym mówimy, w sposób swobodny.

Ten argument podnosimy jako kluczowy. Tu dochodzi do swoistego konfliktu konstytucyjnego, konfliktu wartości konstytucyjnych. Jeśli chodzi o art. 31 Konstytucji, to przede wszystkim wskazujemy na konieczność ochrony środowiska naturalnego zarówno przez władze publiczne, jak i przez obywateli. Zasada proporcjonalności, jak wskazujemy, zostaje w tych trzech kwestiach absolutnie nie naruszona. Przywołujemy jeszcze art. 5 Konstytucji, bo zgodnie z nim oprócz kwestii ochrony środowiska i gospodarki łowieckiej, całej procedury, jaka musi być spełniona przy prowadzeniu tej gospodarki, przy wykonywaniu określonych planów, które są ustalane i o których są zawiadamiane odpowiednie organy państwa, mamy jeszcze zasadę zrównoważonego rozwoju. Wynika ona z art. 5 Konstytucji i nią się posiłkujemy.

W konkluzji stwierdzamy, że regulacja ingeruje w prawo własności w sposób konstytucyjnie dopuszczalny. Proponuję więc przyjąć stanowisko, że trzy przepisy wskazane w pytaniu prawnym są zgodne z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Zabieram głos, ponieważ jest jedna wątpliwość, a chodzi o to, że właściciel gruntów nie ma prawa wyrazić opinii zanim powstaną uchwały dotyczące wytyczenia granic obwodów łowieckich. Wiem jak to wygląda z praktyki, kiedy wojewoda za to odpowiadał, między innymi ja, i jak to wygląda dzisiaj, kiedy sejmik za to odpowiada. Na posiedzenia komisji merytorycznych sejmiku są zapraszani przedstawiciele Polskiego Związku Łowieckiego, przedstawiciele nadleśnictw, natomiast nie ma właścicieli gruntów, które mają podlegać pod dane obwody łowieckie. Właściciel gruntów powinien mieć prawo wyrazić swoją opinię, nie zgodę. Taki element, żeby miał prawo wyrazić swoją opinię powinien być uwzględniony. Dzisiaj przeczuwam, że skoro takiego elementu nie ma, to Trybunał Konstytucyjny może nam powiedzieć, że właściciel gruntów powinien mieć przynajmniej prawo do wyrażenia swojej opinii.

Poseł Beata Kempa (SP):

Przyznaję rację, że na gruncie art. 64 Konstytucji można byłoby upatrywać się takiego swoistego uchybienia, aczkolwiek w uzasadnieniu przytaczamy jeszcze jeden instrument, jaki ma w ręku właściciel. Mówię o takim instrumencie jak zaskarżenie uchwały sejmiku województwa.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale to jest działanie *post factum*.

Poseł Beata Kempa (SP):

Tak, ale jednak jest taka możliwość, przy tym całym dość szerokim i ogólnym mechanizmie, jakim jest ochrona środowiska i gospodarka łowiecka. W stanowisku powołujemy się na kwestie dotyczące wyłączania, czyli na to, co w ustawie jest powiedziane *expressis verbis*, jakie ewentualnie obszary można wyłączyć.

Pozostaje jeszcze bardzo ważna kwestia szkód łowieckich. Musimy wiedzieć, że przy tym całym skomplikowanym mechanizmie, jakim jest gospodarka łowiecka, właściciele nieruchomości, które wchodzą w skład danego obwodu łowieckiego, w przypadku, kiedy

zwierzyna wyrządzi szkodę w uprawach lub gospodarstwach, mają prawo do bezwzględnego odszkodowania. Więc wyłączanie ich nie byłoby dla nich korzystne. Nie widzę możliwości, aby wyłączać te obszary w sposób jednoznaczny w ustawie, tym bardziej że bardzo rozbudowane jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ograniczeń ustawowych, jeśli chodzi o kwestie nadrzędną, jaką jest ochrona środowiska. Mówię teraz o art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Mamy tu do czynienia z owym konfliktem dóbr, ale art. 31 ust. 3 Konstytucji przesądza ten konflikt na rzecz szeroko pojętej ochrony środowiska i tak zwanego zrównoważonego rozwoju wynikającego z art. 5 Konstytucji. Przytaczane są również inne przepisy wspomagające w tym zakresie, więc to stanowisko jest do przyjęcia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mam pytanie. Pan poseł Kłopotek ma wątpliwości co do jednego z elementów pytania prawnego. Art. 27 ust. 1 ustawy stanowi: „Podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa, w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej”. W jaki sposób izba rolnicza, chociaż to zapewne zależy od regulaminu izby rolniczej, wydaje taką opinię? Czy tu element konsultacji może się znaleźć?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Taki delikatny niejako jest. Izba rolnicza ma uprawnienia opiniujące w wielu kwestiach. Ona powinna reprezentować rolników, a więc taki delikatny element opinii jest, ale bezpośredniego nie ma. Proszę zauważyć, że w innych przepisach dotyczących chociażby kwestii gospodarowania nieruchomościami, prawa budowlanego, jeśli ktokolwiek chce się pobudować czy ma być zbudowana linia przesyłowa, to gmina, burmistrz, wójt, wysyłają pisma do właścicieli z zapytaniem o opinię w tej sprawie, nie o zgodę, ale o opinię. W tym przypadku bezpośredniej opinii właściciela nie ma. Można powiedzieć, że izba rolnicza też reprezentuje rolników, w związku z tym taka pośrednia reprezentacja właściciela gruntów jest, ale czy jest to wystarczająca reprezentacja? Mam co do tego wątpliwości.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Czy przynależność do izby rolniczej jest obowiązkowa?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Nie, jest dobrowolna.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę zwrócić uwagę na aspekt sprawy, który być może nie został dostatecznie wyraźnie zaakcentowany. O tym, czy nieruchomości prywatne wchodzą w skład obwodów łowieckich decyduje ustawa. Ona formułuje katalog enumeratywny, zamknięty określający, jakie nieruchomości wchodzą w skład obwodów łowieckich. Sejmik województwa nie ma żadnej swobody w zakresie tego, czy daną nieruchomość prywatną włączyć czy nie włączyć do obwodu łowieckiego. Sejmik decyduje tylko o tym, czy dana nieruchomość należy do obwodu łowieckiego nr 40 czy do obwodu łowieckiego nr 38. Tylko o tym. W związku z czym opinia właściciela nieruchomości wydaje się tutaj całkowicie zbędna, bo ona nie ma żadnego znaczenia z tego punktu widzenia.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ja bym nie formułował takich wniosków. To jest wszystko protokołowane, a Trybunał to czyta. Ja bym tak ostro nie powiedział, że nie ma żadnego znaczenia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, pan niejednokrotnie ma takie zdecydowane opinie na temat przedstawionych stanowisk. Proszę kontynuować.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Nie ma znaczenia z punktu widzenia tych ograniczeń własności, jakie wiążą się z przynależnością nieruchomości do obwodu łowieckiego, czyli z tymi sytuacjami, które są opisywane zarówno w stanie faktycznym, jak i przez sąd w pytaniu prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Opinia miałaby sens wtedy, gdyby to mogło decydować o tym, czy dana nieruchomość wchodzi w skład jakiegokolwiek obwodu łowieckiego i podlega ograniczeniom z tego faktu płynącym. Natomiast jeżeli jest to kwestia wyłącznie przeprowadzenia granicy między obwodami, która musi być skądinąd przeprowadzona zgodnie z ukształtowaniem terenu, musi uwzględniać granice ekosystemów i inne wskazówki wynikające z ustawy, to wydaje się, że element uczestnictwa właściciela nieruchomości w takiej procedurze jest zbędny z konstytucyjnego punktu widzenia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przygotowanego przez Biuro Analiz Sejmowych?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 17 głosach za, braku przeciwnych i 1 wstrzymującym się. Czy pani poseł chce reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym?

Poseł Beata Kempa (SP):

Tak, jeśli taka będzie wola Komisji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji pani poseł Beacie Kempie. Ostatnia sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym to sprawa o sygn. akt SK 17/13, pan poseł Andrzej Dera. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, chociaż sprawa wydaje się dosyć obszerna, to postaram się ją syntetycznie przedstawić. Chodzi o funkcjonowanie „specustawy" dotyczącej inwestycji drogowych na drogach krajowych i jej relacji do istniejących ustaw.

Skargę złożyła osoba prawna. W 2010 r. wojewoda podkarpacki na podstawie art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 17 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta Miasta Przemyśla jako inwestora, zezwolił na realizację inwestycji drogowej „Budowa drogi obwodowej miasta Przemyśla", zatwierdził projekt budowlany, zatwierdził na potrzeby tej inwestycji określony w decyzji podział nieruchomości, wskazał nieruchomości stające się własnością Skarbu Państwa oraz nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. Czyli dokonał tego, na co zezwala mu „specustawa". W uzasadnieniu decyzji wojewoda zaznaczył, że inwestor spełnił wymogi formalne wniosku i załączników w postaci opinii i uzgodnień wymaganych przez „specustawę" drogową. W szczególności organ podniósł, że dla przedmiotowej inwestycji, przed wydaniem decyzji o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, została wydana pozytywna decyzja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Wojewoda wskazał też, że w toku prowadzonego postępowania w sprawie zezwolenia na realizację tej inwestycji drogowej wpłynęły uwagi, zastrzeżenia i wnioski dotyczące planowanej inwestycji. W szczególności takie zastrzeżenia składała skarżąca.

Co podnosi skarżąca spółka? Pierwszy zarzut dotyczy tego, że nastąpiło pominięcie ustawowe polegające na tym, że nie uregulowano materialno-prawnej przesłanki konieczności czy niezbędności danej nieruchomości do realizacji celu publicznego jakim jest inwestycja drogowa, co – zdaniem skarżącej – prowadzi do pozbawienia organów administracji publicznej instrumentu prawnego, który umożliwiałby im ocenę racjonalności lokalizacji inwestycji drogowej. Skarżąca uważa, że mogły być inne przebiegi obwodnicy, a nie ten, który wybrano, ponieważ ten, który wybrano, narusza prawa dotyczące jej własności i prowadzenia działalności gospodarczej. Uważamy, że proce-

dura ustalania lokalizacji była przeprowadzona prawidłowo, co wynika z dokumentacji sprawy. Wybrano wariant, który z punktu widzenia całości był najbardziej korzystny dla regionu, dla budowy obwodnicy i innych uwarunkowań. W każdym przypadku znajdzie się ktoś, kto bezpośrednio będzie poszkodowany wybraną lokalizacją. Po analizie dokumentów sprawy można powiedzieć, że wybrano najbardziej racjonalny wariant budowy obwodnicy, a on dotknął tę spółkę i ona się z tym nie zgadza.

Drugi zarzut polega na tym, że regulacja tego przepisu oraz interpretacja przyjmowana przez organa administracji i sądy administracyjne prowadzą do uznania, że w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji zezwalającej na realizacje inwestycji drogowej nie stosuje się art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który przewiduje przesłankę niezbędności nieruchomości dla realizacji inwestycji drogowej. Zdaniem skarżącej „specustawa" nie powinna eliminować przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, która to ustawa w art. 112 przewiduje taką procedurę. Jak sama nazwa wskazuje, mamy „specustawę" – *lex specialis derogat legi generali* – która niejako precyzuje to, co w tym postępowaniu jest istotne i znaczące. Przypomnę, że celem „specustawy" było wyeliminowanie możliwości blokowania właśnie przez tego typu spory procesu inwestycyjnego. Cały parlament uznał wówczas, że ta procedura przy zachowaniu uwarunkowań w niej zawartych gwarantuje przyspieszenie budowy inwestycji, ale sama w sobie nie zawiera usprawiedliwienia działań niezgodnych z prawem. Bo istotny spór w tej sprawie polega na tym, że skarżąca uważa, iż powinien być realizowany inny wariant przebiegu obwodnicy, a nie ten, który został przyjęty.

Trzeci zarzut dotyczy kwestii, w jakim stopniu wykładnia zaskarżonych przepisów prowadzi do uznania, że wojewoda w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest związany wnioskiem inwestora w ten sposób, że poza jego oceną pozostaje kwestia zasadności przyjętych rozwiązań co do lokalizacji inwestycji drogowej? Czyli skarżąca ponownie zaskarża procedurę, że wojewoda nie decyduje o przebiegu inwestycji, tylko wydaje zgodę na przedłożony przez inwestora przebieg inwestycji zgodnie z przepisami ustawy.

Stanowisko zawiera wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ja popieram ten wniosek. W postępowaniu skargowym przedmiotem kontroli mogą być wyłącznie unormowania wskazujące złożoną, czyli w tym przypadku podwójną kwalifikację. Będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, powinny one stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Musi być wykazany związek funkcjonalny. W tym przypadku skarżąca spółka nie spełniła wymaganych przesłanek. Krótko mówiąc, skarga nie spełnia przesłanek formalnych do tego, aby móc być rozpatrzona przez Trybunał i my to w tym dość obszernym uzasadnieniu wykazujemy. Stwierdzamy, że nie zostały zachowane kryteria rozpatrywania skargi. Jest to bardzo szeroko i dobrze uzasadnione. Wszystkie argumenty, które Biuro Analiz Sejmowych przedstawia, są zasadne.

W sensie merytorycznym jest istotne to, że w sprawie skarżącej dokonano weryfikacji przebiegu planowanej inwestycji drogowej również w aspekcie ingerencji w prawo własności, co podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny. Nie powiedziałem wcześniej, ale sprawa przeszła wszystkie szczeble. Została zaskarżona decyzja wojewody, potem wojewódzki sąd administracyjny ją badał, następnie Naczelny Sąd Administracyjny się tym zajmował. Ważne jest uzasadnienie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazał, że zarówno inwestor w swoich odpowiedziach, jak i organ pierwszej instancji w uzasadnieniu swojej decyzji wyjaśnili przyczyny takiego wariantu przebiegu drogi, uwzględniającego interes społeczny, jak i słuszny interes strony skarżącej. A fakt, że organy nie uwzględniły żądań strony skarżącej nie świadczy o tym, że ich nie badały. Bo to było istotą tego sporu. Badając przebieg trasy, inwestor, jak i organ pierwszej instancji stwierdził, że rozpatrywany był interes skarżącej. Przyjęto ten wariant jako najbardziej racjonalny.

W związku z tym, że ta skarga została niejako źle sformułowana, ponieważ spółka nie zgadza się z przyjętym przebiegiem inwestycji, ale zapisała to w taki sposób, że brak jest przesłanek formalnych, żeby Trybunał mógł tę skargę rozpatrzeć, wnosimy o umorzenie

postępowania. W sytuacji gdyby Trybunał nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania, w drugiej części stanowiska wnosimy o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy „specustawy" są zgodne z art. 2 Konstytucji. Ja popieram to stanowisko.

Może pan mecenas chciałby coś dodać?

Specjalista z BAS Krzysztof Oplustil:

W uzupełnieniu tego wyczerpującego wywodu pana posła chcę dodać, że jest dość mocna i stała linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego. Jest wyrok, na który BAS się powołuje w stanowisku, z 16 października, w którym Trybunał Konstytucyjny już raz się zajmował „specustawą", tylko w nieco innym aspekcie. W tym wyroku Trybunał podkreślił liniowy charakter inwestycji drogowej. Liniowy charakter polegający na tym, że nieruchomości leżą w linii i jest pewna nieuchronność ich wywłaszczenia. W związku z tym, odwołując się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że punkt ciężkości przesuwa się z badania niezbędności na kwestię ustalenia wartości i wystarczającego odszkodowania należnego właścicielom gruntu. To uzasadnienie jest w naszym stanowisku obszernie cytowane i wydaje się, że ono powinno przesądzić zgodność z konstytucją tych regulacji, o ile Trybunał dopuści do merytorycznego rozpatrzenia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Co zakwestionowała skarżąca spółka? Dla nich podłożem jest złe rozstrzygnięcie merytoryczne przebiegu obwodnicy. Ale jaki przepis został zakwestionowany?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Zakwestionowano art. 11a ust. 1 „specustawy", który określa minimalny katalog elementów składowych decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Ten przepis mówi, co powinna zawierać decyzja w szczególności. Spółka, zaskarżając ten przepis, twierdzi, że nie można badać sporów materialnych, bo ona uważa, iż obwodnica powinna mieć inny przebieg. Na tym polega spór. Spółka uważa, że obwodnica powinna przebiegać w innym miejscu, wtedy ich by nie dotyczyła, ale zaskarżyli przepisy, które w żaden sposób nie odnoszą się do kwestii materialnych, tylko do kwestii proceduralnych. Na marginesie dodam, że cała „specustwa" odnosi się do kwestii proceduralnych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie mecenasie, pan podziela ten wywód?

Specjalista z BAS Krzysztof Oplustil:

Tak. Mogę tylko dodać, że spółka zaskarżyła nie to, co jest, tylko to, czego nie ma.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak to właśnie zrozumiałem, ale chciałem się upewnić.

Specjalista z BAS Krzysztof Oplustil:

Zaskarżono kilkanaście przepisów rozbudowanych, co do których są wątpliwości, czy one stanowiły podstawę rozstrzygnięcia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy zdaniem pana mecenasa można tu mówić o zaniechaniu ustawodawcy?

Specjalista z BAS Krzysztof Oplustil:

Co najwyżej o zaniechaniu, o luce w prawnej, która leży poza kognicją Trybunału. Ale są co do tego wątpliwości, bo jest w tym przepisie określone, że decyzja ma zawierać wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

Poseł Andrzej Dera (SP):

I one były badane.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy w skardze wprost napisano o pominięciu ustawodawczym?

Specjalista z BAS Krzysztof Oplustil:

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A pana zdaniem jest to co najwyżej zaniechanie?

Specjalista z BAS Krzysztof Oplustil:

Tak, co najwyżej zaniechanie, luka w prawie, która leży poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 18 głosach za, braku przeciwnych i 1 wstrzymującym się. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm w Trybunale?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Jeżeli będzie taka wola Komisji, to tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje. Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi.

Przechodzimy do drugiego punktu porządku dziennego. Bardzo proszę pani poseł.

Poseł Beata Kempa (SP):

Sprawa dotyczy projektu uchwały dotyczącej powołania komisji śledczej do zbadania nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych na zakup sprzętu i usług teleinformatycznych przez Centrum Projektów Teleinformatycznych, krótko mówiąc, w sprawie tak zwanej szeroko opisywanej „info afery".

Do projektu została sporządzona opinia prawna i w zasadzie z tej opinii wynika, że uchwała jest zgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawą o sejmowej komisji śledczej, z wyjątkiem części, co podkreślam, części art. 2, czyli art. 2 pkt 5 projektu.

Wysoka Komisjo, zarzuty dotyczące art. 2 pkt 5 to, w naszej ocenie, dość drobne kwestie. Możemy pójść na kompromis z Wysoką Komisją. Przygotowałam autopoprawkę, ale uważam, że w zasadzie ona jest zbędna, dlatego że te zarzuty nie uchybiają w sposób drastyczny wymogom zarówno ustawy o sejmowej komisji śledczej, jak i Konstytucji RP.

Padł taki zarzut, że nie możemy *expressis verbis* wymieniać nazwisk. Dobrze, przygotowałam autopoprawkę i możemy się ograniczyć do sformułowania „członek zarządu". Natomiast nie zgodzę się, że wymienienie z imienia i nazwiska członka zarządu jest sprzeczne z ustawą o danych osobowych. Każdy członek zarządu figuruje w jawnych rejestrach, więc nie mogę się zgodzić z tym zarzutem, ale dla uczynienia zadość postulatom BAS jestem gotowa pójść na taki kompromis, aczkolwiek dość niechętnie.

Następny zarzut dotyczy tego, że badanie relacji towarzyskich między określonymi osobami, zwłaszcza że jedna z nich nie pełni funkcji publicznej w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji, oznacza oczywistą ingerencję w prawo do prywatności, czyli narusza art. 47 Konstytucji. W prawo do prywatności wkracza ustawa o sejmowej komisji śledczej, czyli ta ingerencja jest określona na mocy ustawy. Ja brałam udział w pracach dwóch komisji śledczych i dokładnie badaliśmy relacje towarzyskie ludzi z różnych branż z osobami, które pełnią funkcje publiczne, bo o to głównie chodzi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Gdzie zapisane są te relacje towarzyskie?

Poseł Beata Kempa (SP):

W art. 2 pkt 5 projektu. Zarzuty dotyczą tylko tej części art. 2 projektu, w której zapisaliśmy możliwość zbadania, czy relacje towarzyskie konkretnych ministrów nie miały wpływu na wybór oferty jednej ze spółek w zamówieniach publicznych rozpisywanych w ministerstwach i podległych im jednostkach. Nie mogę się zgodzić z tezą, że komisja śledcza nie może takiego zadania mieć ustanowionego w uchwale. Chodzi o sprawdzenia sfery, która może być ważna dla ustalenia ewentualnego stanu faktycznego.

Przygotowałam wspólnie z naszymi prawnikami autopoprawkę dotyczącą art. 2, czyli zarzutów, które podnoszą opiniodawcy, aczkolwiek jestem sceptycznie do tego nastawiona i rekomendowałabym Komisji, aby projekt uchwały, który co do istoty, co do gene-

raliów jest zgodny z konstytucją, przekazać do procedowania, a w toku prac komisyjnych wprowadzić zmiany, bo to w mojej ocenie jest już kosmetyka.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę o przedstawienie opinii Biura Analiz Sejmowych.

Specjalista z BAS Wojciech Odrowąż-Sypniewski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, ja dzisiaj w zastępstwie autora opinii, czyli pana dr Piotra Czarnego mogę powiedzieć tyle, że istotnie autor opinii formułuje pogląd, iż projekt należy generalnie, z wyjątkiem części art. 2 pkt 5, uznać za zgodny z konstytucją oraz z ustawą o sejmowej komisji śledczej. Dostrzega szereg uchybień natury legislacyjnej, które z pewnością w toku postępowania mogłyby być usunięte. Tym niemniej one budzą wątpliwości, jeżeli chodzi o ich sens normatywny. To jest problem użycia określeń często z języka potocznego, które przy ustalaniu zakresu działania komisji śledczej nabierają istotnego znaczenia i mogą budzić wątpliwości. Autor podaje przykłady takich określeń. Natomiast problemem jest ta zakwestionowana część projektu, czyli art. 2 pkt 5, bo ten przepis nie jest zgodny z konstytucją.

Uzupełniając to, co pisze pan dr Piotr Czarny, mogę przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok o sygnaturze U 4/06. Przeczytam krótkie fragmenty tego wyroku, bo w badanej wówczas uchwale były paradoksalnie sformułowania dość podobne i kwestia kontroli podmiotów prywatnych była bezpośrednim przedmiotem wypowiedzi Trybunału. Trybunał stwierdził; „Punktem wyjścia do odpowiedzi jest przypomnienie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 8/99, zgodnie z którym działalność podmiotów prywatnych, które nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej ani nie korzystają z pomocy państwa, nie mieści się w zakresie kontroli sejmowej. Komisje śledcze mogą badać wyłącznie działalność organów i instytucji publicznych wyraźnie objętych kontrolą Sejmu przez konstytucję oraz ustawy. (…) Ani konstytucja, ani ustawy nie upoważniają komisji sejmowej do rozszerzania uprawnień kontrolnych Sejmu na osoby prywatne lub przedsiębiorców w sytuacji podejrzenia ewentualnego nieuprawnionego wpływania tych podmiotów na działalność ministrów i innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. (…) Mogą powstać sytuacje, które będą prowadzić komisję do wniosku, że powstała sytuacja ewentualnego nieuprawnionego wpływania przez osoby prywatne i przedsiębiorców na działania podmiotów podlegających kontroli sejmowej. Sformułowanie takiej hipotezy może być wynikiem prawidłowego, zgodnego z prawem postępowania komisji śledczej, jednakże pod warunkiem, że przedmiotem badania komisji śledczej byłyby działania ministrów oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, co do których istnieje podejrzenie, że ulegli ewentualnym nieuprawnionym wpływom ze strony osób prywatnych lub przedsiębiorców.

Ustalenia komisji śledczej dotyczące wpływania przez osoby fizyczne lub przedsiębiorców nieuprawnionego, a więc niezgodnego z prawem, mogą być wówczas weryfikowane w trybie procesowym przez właściwe organy państwa, przede wszystkim prokuraturę”. Krótko mówiąc, relacje towarzyskie, a w relacji mamy do czynienia co najmniej z dwiema stronami takiego stosunku towarzyskiego. One mogą być badana niejako pośrednio, jedynie wówczas, jeżeli bezpośrednim przedmiotem kontroli są działania ministrów. Natomiast przedmiotem badań nie mogą być same relacje towarzyskie, jak proponują wnioskodawcy w kwestionowanym przez Biuro art. 2 pkt 5 projektu.

Odnosząc się do wypowiedzi pani poseł, wyrażę pogląd, iż wnioskodawca mógłby rozważyć, czy utrzymanie tego punktu jest rzeczą istotną z punktu widzenia zakresu działania komisji śledczej. Z wypowiedzi Trybunału, w mojej ocenie, wynika bowiem, iż badanie działalności ministrów umożliwia również weryfikację zarzutu, że działania przedsiębiorców miały charakter korupcyjny i prowadziły do skutków nieprawidłowych, co oznacza, że de facto komisja i tak będzie mogła zbadać tę problematykę.

Kończąc, chcę jeszcze zwrócić uwagę na pewną praktykę, która pojawia się przy różnych wnioskach o powołanie komisji śledczej. Bardzo często wnioskodawcy – omawiany projekt jest także przykładem tej praktyki – formułują tytuł uchwały w sposób bardzo obszerny. To absolutnie nie jest niezbędne z punktu widzenia wymagań Trybunału

Konstytucyjnego. Taki obszerny tytuł nie jest żadnym uchybieniem, które rodzi wątpliwości konstytucyjne, ale w obrocie utrudnia funkcjonowanie takiej uchwale. Co więcej, z orzecznictwa Trybunału w sposób jednoznaczny wynika, że tytuł uchwały nie jest elementem określającym zakres działania komisji śledczej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Pani poseł chce jeszcze coś dodać?

Poseł Beata Kempa (SP):

Tylko jedno zdanie. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przywołałabym przepisy ustawy antykorupcyjnej. To one są wyznacznikiem tego, co można badać i w jakich kwestiach dochodzić. Po drugie, jeżeli różnego rodzaju podmioty korzystają z zamówień publicznych, może trzeba byłoby zbadać, czy mogło dojść do tak zwanej „zmowy przetargowej”. To są elementy, które wskazują na to, że zbadanie tych spraw może być zasadne. Aczkolwiek zgodzę się, że możemy zamienić sformułowanie „relacje towarzyskie” na przykład na „znajomość” czy „ewentualne powiązania biznesowe”. To jest już kosmetyka.

Jestem otwarta na propozycje, Wysoka Komisjo. A słusznie przypomniał sekretarz Komisji, że jeśli projekt uchwały byłby procedowany przez Sejm, to przede wszystkim trafi do Komisji Ustawodawczej. Więc jestem gotowa na to, żeby czy to doprecyzować, czy użyć sformułowań, które byłyby bardziej precyzyjne, adekwatne i odpowiadające wymogom legislacyjnym.

Poseł Witold Pahl (PO):

Mam pytanie do Biura Legislacyjnego, chociaż to, co miało być powiedziane, zapewne zostało powiedziane. Przepraszam, ale dopiero przed chwilą dotarłem na posiedzenie z powodu obowiązków, jakie wiążą się z pracami Komisji. A więc mam pytanie do Biura Legislacyjnego.

W opinii, na str. 5, pisze pan mecenas o określoności sprawy. Jest tu taka supozycja, że jest pewna niedookreśloność przedmiotowa ewentualnego funkcjonowania komisji, która stanowiłaby o niekonstytucyjności. Zacytuje to zdanie: „Niewłaściwe z punktu widzenia określoności sprawy, którą ma zbadać komisja, należałoby uznać określenie zakresu przedmiotowego badanego przez komisję w sposób dopuszczający po powołaniu komisji śledczej, wobec pojawienia się podejrzenia o przeprowadzeniu zamówienia w sposób niezgodny z prawem, włączanie sprawy tego zamówienia do zakresu badanego przez komisję”. Czy to oznacza, że zdarzenia przyszłe wynikające z procesowego stanu spraw prowadzonych przez właściwe organy państwowe stanowiłyby o ograniczeniu zakresu przedmiotowego funkcjonowania komisji? Czy w ogóle o niedopuszczalności?

Legislator Wojciech Miller:

Jeśli chodzi o tę kwestię, to w naszej ocenie przy formułowaniu zakresu przedmiotowego komisji śledczej zakres ten powinien być określony w taki sposób, żeby w toku prac komisji w przypadku pojawiania się wątpliwości czy podejrzeń był jasny i jednoznaczny. Z projektu nie wynika jakiego rodzaju miałyby być te podejrzenia, czy miałyby być to podejrzenia stwierdzone przez organy ścigania, czy też miałyby być to podejrzenia pojawiające się w informacjach prasowych. W naszej ocenie określenie przedmiotu w zaproponowany sposób powoduje, że właściwie każde podejrzenie mogłoby dodawać kolejny przetarg, wobec którego pojawiłyby się jakiekolwiek podejrzenia co do tego, że został przeprowadzony w sposób nieprawidłowy. To mogłoby rozszerzać zakres działania komisji, co w naszej ocenie z punktu widzenia wymogów sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do określoności należałoby uznać za niewłaściwe.

Poseł Witold Pahl (PO):

Panie przewodniczący, rozumiem, że to byłaby taka – jak nieustający Sejm – nieustająca komisja. Każdorazowe podejrzenie byłoby objęte funkcjonowanie tej komisji. Rozumiem, że element określoności nie wytrzymuje wzorca konstytucyjnego w tym zakresie.

Legislator Wojciech Miller:

Panie przewodniczący, konkluzja, którą przytoczył pan poseł, wynika z pewnej wątpliwości co do charakteru tego doprecyzowania. Czytając projekt uchwały, nie jest jasne czy intencją wnioskodawców jest zawarcie tego doprecyzowania właśnie po to, żeby identyfikować istniejące już podejrzenia, czy też otwierać zakres na przyszłość. Zapewne jest to kwestia określonego sformułowania i ewentualnie wprowadzenia korekty o charakterze legislacyjnym. Ale jeżeli intencją wnioskodawców byłoby, żeby każde pojawiające się podejrzenie miało powodować to, że dana sprawa wchodziłaby w zakres badany przez komisję, to należałoby to uznać za niewłaściwe.

Poseł Beata Kempa (SP):

Tę wątpliwość możemy rozwiać w toku dalszych prac nad projektem. Można to doprecyzować i ograniczymy się do sformułowania, aby to dotyczyło spraw, które są objęte postępowaniem prowadzonym w tej sprawie przez organy państwa. Jak sądzę, jest to granica absolutnie do przyjęcia i właściwa.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Uważam, że cenne są uwagi Biura Analiz Sejmowych mówiące o tym, że jeżeli realizuje się któryś z punktów merytorycznych pracy komisji śledczej, to również można pytać o relacje osobiste urzędników państwowych z osobami, które wykonują zamówienia publiczne. Jest to z pewnością do wykorzystania, dlatego że wokół tego pkt 5 może się zrobić zastępcza medialna dyskusja.

Przechodzimy do głosowania. Przypominam, że tym razem głosujemy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością przedstawionego projektu?

Stwierdzam, że Komisja uznała, iż Sejm nad tym projektem może dalej pracować przy 9 głosach za, 9 przeciwnych i 1 wstrzymującym się. Jeśli będzie taka wola pani marszałek i Prezydium Sejmu, to będziemy pracować nad projektem.

Dziękuję wszystkim. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.